

O Impacto do Seguro-Desemprego na Economia Brasileira

JOSÉ PAULO ZEETANO CHAHAD(*)

Resumo

Este artigo aborda determinados aspectos teóricos e empíricos referentes à introdução do seguro-desemprego no Brasil. Em particular, discute os impactos no mercado de trabalho, enfatizando seus possíveis efeitos sobre a demanda e a oferta de trabalho. Ao final, utilizando-se os parâmetros fixados pelo Decreto-Lei 2284, bem como hipóteses propostas pelo autor, são realizadas algumas estimativas de custo. A partir das mesmas, e com o auxílio de metodologia apropriada, calcula-se o poder de manutenção do emprego decorrente do pagamento de benefícios aos desempregados, pois tal pagamento significa que a demanda agregada cai menos que a renda do fator trabalho.

O autor é professor livre-docente do Depto. de Economia da FEA/USP.

(*) Este texto foi extraído da tese de Livre-Docência do autor, apresentada junto à FEA/USP. No desenvolvimento metodológico o autor beneficiou-se de discussões com Décio Kadota a quem agradece o apoio.

Abstract

This article emphasizes theoretical and empirical aspects of the introduction of the unemployment insurance in the Brazilian labor market, mainly the consequences in the supply and demand of labor. With the parameters stated in the new legislation about unemployment insurance (Decreto-Lei 2284) some cost estimates has been made. Finally, with special methodology, this text tries only to show that unemployment insurance is very important because it means that aggregate demand decreases less than the labor income decreases. In this sense, it contributes to maintain vacancies in the labor market, or to prevent a higher unemployment due to demand decreases.

Introdução

Desde a década de cinquenta e, principalmente, a partir dos anos setenta, o país conta com uma considerável força de trabalho empregada na forma assalariada. Com o forte ritmo de industrialização impri-

mido nesse período, e a conseqüente urbanização de vastas regiões, aos poucos foi se consolidando um mercado de trabalho emergindo o fenômeno do desemprego aberto, de caráter involuntário, e que acompanha as flutuações típicas da sociedade capitalista. A principal característica desse novo fenômeno é colocar essa força de trabalho numa situação de instabilidade com relação às suas possibilidades de subsistência.

Ocorre porém que, em contrapartida, o Estado brasileiro não adotou uma legislação assistencial com instrumentos capazes de enfrentar esse problema, e que visasse garantir, à parcela da força de trabalho desempregada, condições de enfrentar a perda de rendimento. Até recentemente o problema do desemprego foi tratado de forma inconveniente e até mesmo irresponsável. Em parte isso deveu-se ao fato de a chamada "questão social" ter sido colocada em plano secundário, mas também, porque durante todo o período que se seguiu à Segunda Guerra o país conviveu com níveis de empregos elevados, não emergindo como problema grave o desemprego urbano.

Após a recessão que se instalou no início da década de oitenta, onde o desemprego aberto cresceu acentuadamente elevando sobremaneira a tensão social nas áreas urbanas, a questão do tratamento aos desempregados ressurgiu, pois não se contava com um programa assistencial adequado do tipo seguro-desemprego nos moldes existentes em dezenas de países capitalistas⁽¹⁾. Aos poucos a sociedade se apercebeu da sua dívida histórica e da própria necessidade de tornar o capitalismo aqui existente mais ético com relação ao tratamento destinado a trabalhadores.

Assim, o período da grande recessão de 1981-1983 foi marcante por restabelecer o debate sobre a necessidade do seguro-desemprego, tanto no âmbito acadêmico como na imprensa e, principalmente, entre os trabalhadores. Mesmo assim, o governo per-

maneceu insensível à opinião pública, e a assistência aos trabalhadores na forma de seguro-desemprego foi novamente postergada. Isto veio a ocorrer somente em época recente, com a adoção de um amplo programa de estabilização econômica através do Decreto-Lei 2284. Este conteve ainda outras medidas de cunho trabalhista, como escala móvel de salários e livre negociação.

A implantação do seguro-desemprego deve ser encarada num duplo contexto: pelo exposto ele se impunha como uma necessidade histórica de assistência aos trabalhadores, dentro de um capitalismo que se pretende ético e sadio e, por outro lado, representa um mecanismo com inequívocos impactos sobre a economia em geral, e o mercado de trabalho em particular.

Numa perspectiva que se pode rotular microeconômica é possível afirmar que um programa de seguro-desemprego caracteriza-se por um fluxo de pagamentos de benefícios aos desempregados elegíveis para tal, e um fluxo de contribuições ao programa. No primeiro caso, acaba por afetar o comportamento do trabalhador com relação à sua oferta de trabalho, enquanto no segundo, ao recolher tributos junto às empresas, fica afetada a demanda por mão-de-obra. No plano macroeconômico, o seguro-desemprego afeta a atividade econômica via efeitos sobre a demanda agregada, bem como pelo seu caráter de estabilizador automático da atividade econômica.

Nesse particular, a demanda por mão-de-obra é também afetada na medida em que se trata de uma demanda derivada. Isso significa que os efeitos econômicos do seguro-desemprego acabam sendo transferidos para o mercado de trabalho.

Assim, nesta etapa de implantação desse mecanismo em nosso país, justifica-se enveredar em análises que busquem, mesmo a título de simulação, evidenciar algum aspecto relativo ao impacto do seguro-desemprego no mercado de trabalho.

Nesse sentido, o objetivo do artigo será o de destacar que o pagamento de benefícios,

(1) Ver CHAHAD (1986), onde tal aspecto é abordado em maior profundidade.

observado somente pelo lado de gastos, equivale a "estimular" a demanda agregada, impedindo-a de cair a níveis equivalentes à renda do fator trabalho. Passando-se para uma perspectiva de mercado de trabalho, isto representa criar condições para que postos de trabalho sejam mantidos, relativamente a uma situação onde não haja pagamento de benefícios.

Destaca-se, entretanto, que a análise empírica irá desconsiderar qualquer aspecto relativo ao impacto na demanda agregada decorrente da estrutura de financiamento do programa, tanto pelo fato de os seus parâmetros ainda não terem sido fixados, quanto pela complexidade envolvida em simular este aspecto.

O artigo está estruturado da seguinte forma: a seção 1 procura refletir acerca dos impactos do seguro-desemprego sobre o mercado de trabalho, buscando estimar o impacto dos gastos com benefícios sobre o nível de emprego. A seção 2 discute os procedimentos metodológicos para avaliar o poder de manutenção de empregos embutido no pagamento de benefícios, o qual é estimado na seção 3, onde se apresentam os resultados obtidos. A seção 4 aborda alguns aspectos sobre outros impactos do seguro-desemprego, não tratados anteriormente, e a última seção tece considerações finais sobre o tema apresentado, à luz do desenvolvimento do artigo.

1. O Seguro-Desemprego: Efeitos Sobre Oferta e Demanda de Trabalho

O pagamento de benefícios aos desempregados, a título de seguro-desemprego tem, inegavelmente, como principal função aliviar o sofrimento dos trabalhadores que perdem seu emprego, temporariamente, e de forma involuntária, tendo com isso interrompido o seu fluxo de rendimentos. Nesta perspectiva, encara-se o seguro-desemprego sob uma ótica humanitária, marcada pela justiça social e do qual a sociedade capitalista não pode prescindir. Nesse particular, o benefício recebido consubstancia um direito

garantido pelo Estado, e não uma ação caritativa por parte de alguém ou de algum grupo.

Ocorre, porém, que o pagamento de seguro-desemprego, ao representar uma reposição salarial ao indivíduo, acaba por transcender a esfera humanitária e social, afetando o trabalhador enquanto consumidor de bens ou agente produtivo, originando inúmeros aspectos sobre o mercado de trabalho. Por um lado, afeta o próprio comportamento do trabalhador assalariado, na medida em que impede que a renda de certos segmentos de trabalhadores caia para zero e/ou que permite aos mesmos procurar novo emprego em condições mais favoráveis. Desta forma, o seguro-desemprego afeta a própria oferta de trabalho.

Pode-se demonstrar que o pagamento de benefícios representa, dentro do modelo tradicional, uma elevação das oportunidades de renda do indivíduo e, portanto, afeta inequivocadamente as variáveis fundamentais na questão da alocação do tempo entre trabalho e não-trabalho do indivíduo⁽²⁾. Por certo, isto acaba por conduzir a modificações na própria oferta de trabalho. Ademais, esta também pode ser modificada na medida em que os trabalhadores contribuam para o financiamento dos recursos que comporão o fundo de desemprego a ser criado. Nesse caso, o comportamento dos indivíduos em direção à restrição de sua oferta de trabalho aparecerá como uma forma de tentar fugir desta imposição, representando, na prática, uma pressão dos trabalhadores por maiores salários. A própria ação dos sindicatos na direção de restrições de oferta é facilitada pela existência do seguro-desemprego.

Do ponto de vista das empresas, existem razões para que a introdução do seguro-desemprego conduza a alterações no mercado de trabalho. Basicamente, isso ocorre porque a imposição de um tributo sobre a empresa, buscando a contribuição desta para o

(2) Ver, entre outros, CHAHAD (1986, cap. 10), particularmente a resenha sobre inúmeros artigos de cunho empírico acerca do impacto do pagamento de benefícios sobre a oferta de trabalho do indivíduo.

financiamento do seguro-desemprego, modifica as condições que definem a demanda por mão-de-obra. Além disso, a própria existência de um benefício aos desempregados modifica as condições em que ocorrem a dispensa e admissão de trabalhadores. Assim, a imposição de um tributo sobre as empresas afeta a demanda por trabalho, na medida em que estas tentam repassar para preços e salários o montante tributado.

Finalmente, numa perspectiva voltada para o aspecto macroeconômico, o pagamento de benefícios representa a alocação de uma volumosa massa de recursos na economia e a tributação, uma considerável drenagem de recursos, ambos afetando a demanda agregada e, por esta via, o nível de emprego.

Observa-se, portanto, um conjunto de impactos diferenciais do seguro-desemprego sobre a economia, em particular, e de interesse neste estudo, sobre o mercado de trabalho. Isto é, ao afetar oferta e demanda de trabalho, criam-se condições para alterações no nível de salários, no volume de emprego, nas taxas de desemprego e de rotatividade, variáveis marcantes no funcionamento do mercado de trabalho.

Um modelo simplificado, buscando captar o que foi descrito anteriormente, será agora apresentado⁽³⁾.

A oferta de trabalho é definida como a relação entre o salário real e o volume de trabalho oferecido (avaliado em termos de homens/horas), isto é (o sinal acima da variável representa o efeito esperado):

$$S = s(\omega^+; \bar{r}; X) \quad (1)$$

onde

ω = salário real, deflacionado por um índice de preços relevante ao trabalhador;

r = representa a relação entre o benefício pago e o salário recebido previamente pelo trabalhador no último emprego (é taxa de reposição salarial);

X = vetor de variáveis de controle.

De acordo com a teoria da oferta de trabalho, sabe-se que esta pode ser decomposta em duas partes: uma, denominada aparente (S_A), englobando todos os indivíduos participantes da força de trabalho, mas não necessariamente empregados, e outra, denominada efetiva, composta apenas dos trabalhadores ocupados (S_E). Esta diferenciação é importante na medida em que nos permite entender parte do desemprego observado, dada uma curva de demanda de trabalho, como a diferença entre S_A e S_E , conforme será visto adiante.

As suposições, implícitas em modelos analíticos dessa natureza, garantem que ambas dependem do mesmo conjunto de variáveis descritas na equação⁽⁴⁾. Isso acontece porque, conforme se sabe, a oferta de trabalho é uma variável de múltiplas dimensões, englobando desde a participação do indivíduo na força de trabalho até seu nível educacional e sua experiência. No caso, as duas curvas de oferta expressam-se como:

$$S_A = s_a(\omega^+, \bar{r}, X) \quad (2)$$

$$S_E = s_e(\omega^+, \bar{r}, X) \quad (3)$$

Com relação à demanda, esta é definida relacionando o custo de mão-de-obra (salário real) ao nível de emprego desejado pela empresa:

$$D = d(\bar{\omega}, T) \quad (4)$$

onde:

ω = salário real sob a ótica da empresa. Inclui os impostos sobre a folha de salários e os subsídios recebidos pela firma, sendo o salário real deflacionado por um índice de preços concernente à mesma;

T = vetor de variáveis de controle.

Assim definido, o mercado de trabalho, refletido no gráfico 1, determina o nível de salários e o volume de emprego, bem como o volume de desemprego. Neste contexto,

(3) Ver, entre outros, HATTON (1983), SPLINDER & MAKI (1979) e CHAHAD (1986).

(4) Ver, entre outros, HATTON (1983), HART (1982) e CHAHAD (1986).

torna-se necessário a interpretação do que se entende por desemprego, o que é feito a seguir.

As funções S_A e D , expressas em função do salário real, representam, na verdade, uma formulação clássica do mercado de trabalho e, neste caso, prevalecendo um mercado competitivo com livre mobilidade e perfeita informação, o volume de emprego N_0 e o salário ω_0 representam o equilíbrio de mercado. Entretanto, a não competitividade do mercado de trabalho faz "diferir" a *quantia de trabalho aparentemente disponível e a quantia de trabalho que o indivíduo é capaz de trabalhar nas vagas disponíveis à prevalecente taxa de salários*" (SPLINDER & MAKI, 1979). Em outras palavras, a existência de restrições gera o denominado desemprego estrutural, medido pela diferença entre S_A e S_E , e, no caso do gráfico 1, o volume desse desemprego seria N_1N_2 .

Desta forma, o desemprego estrutural engloba a parcela de trabalhadores desocupados devido a razões sazonais, fricionais, tecnológicas e geográficas. Inclui também a parcela do chamado desemprego "induzido" pelo próprio seguro-desemprego. Nesse sentido, este desemprego contém tanto trabalhadores voluntariamente ociosos, em busca de um emprego desejado, quanto involuntariamente ociosos, como aqueles sem ocupação por razões tecnológicas⁽⁵⁾.

A esse desemprego, de origem clássica/neoclássica, deve-se adicionar o desemprego cíclico (ou involuntário) decorrente da queda do nível de atividade econômica. No espírito Keynesiano, supondo fixo em ω_1 o salário real, isto ocorre, no gráfico 1, quando a demanda de trabalho se reduz para D^* . Medindo-se o desemprego involuntário por $N^*_1N_1$, o qual é adicionado ao desemprego devido a causas estruturais N_1N_2 , obtém-se o desemprego total $N^*_1N_2$.

A princípio, a introdução do seguro-de-

semprego, ou onde este já existe, a elevação do valor do benefício, acompanhada da elevação das alíquotas de contribuição, exerceria uma pressão no sentido de reduzir o nível de emprego de equilíbrio, com o aumento do desemprego e da elevação da taxa de salário. Isso ocorre, pois:

- (i) mesmo supondo-se que a oferta aparente de trabalho S_A não seja afetada pelo seguro-desemprego⁽⁶⁾, ainda assim a oferta efetiva desloca-se para a esquerda. Conforme mencionado, o benefício representa uma elevação nas oportunidades de renda e/ou uma redução no custo de ficar desempregado, levando ao que, na literatura sobre o tema, se denomina de "desemprego induzido" pelo seguro-desemprego. Em outras palavras, o seguro-desemprego reduz a oferta de trabalho.
- (ii) a demanda D reduz-se devido à imposição de uma alíquota sobre a folha salarial destinada a financiar o seguro-desemprego. Desde que o impacto é assumido como um custo adicional de mão-de-obra, a empresa tenta repassá-lo aos trabalhadores, reduzindo a demanda⁽⁷⁾.

Ocorre, contudo, que esse movimento em direção a uma elevação do desemprego é parcialmente contrabalançado por um outro, resultante do fato da demanda por trabalho ser uma "demanda derivada". Na realidade, a massa de recursos reposta pelo pagamento de benefícios acaba por elevar a demanda agregada da economia e, conseqüentemente, a própria demanda por mão-de-obra. No gráfico 1, equivale admitir que a demanda de trabalho que em princípio pode-

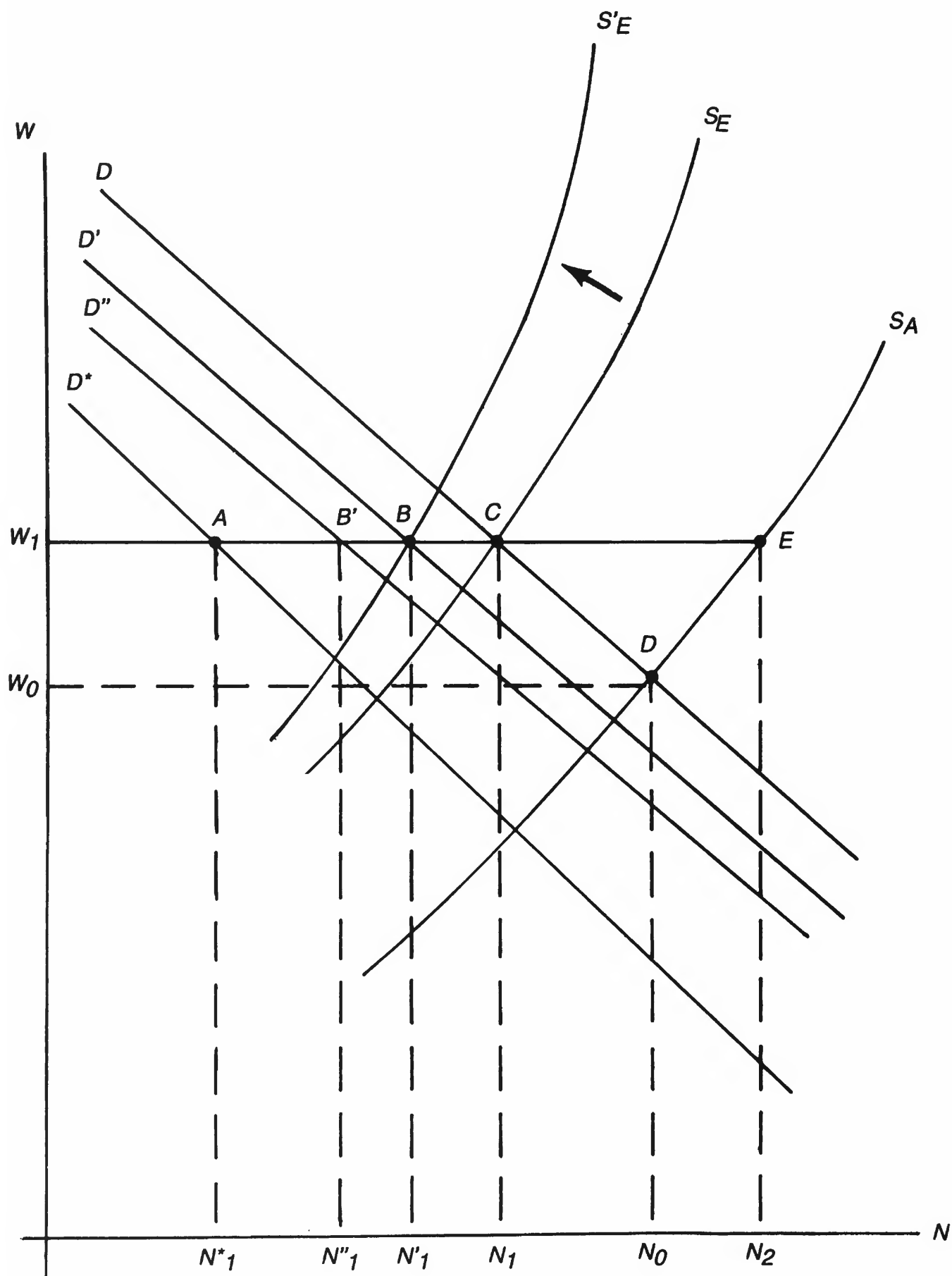
(5) Ver SPLINDER & MAKI (1979, p. 149) que também incluem trabalhadores desempregados por pressões de grupos interessados em elevar o salário acima do nível de mercado.

(6) Esta suposição impõe-se porque, em realidade, a oferta aparente de trabalho desloca-se para a direita à medida que novos trabalhadores são atraídos à força de trabalho pela introdução do seguro-desemprego, ou elevação do valor dos benefícios pagos. Ver bibliografia mencionada nas notas (3) e (4).

(7) A hipótese aqui é que a tributação para financiar o seguro-desemprego incide sobre a folha salarial, o que não significa ser esta a única forma existente de se obter recursos para um programa dessa natureza.

GRÁFICO 1

SEGURO-DESEMPREGO: IMPACTO SOBRE O MERCADO DE TRABALHO



ria cair ao nível D'' , cairia apenas até D' . Isto significa que o seguro-desemprego, olhando-se apenas pelo lado do pagamento de benefícios, contribui para manutenção de empregos no volume de N''_1 N'_1 .

Com todos esses fatores operando em diversos sentidos e de magnitudes diferentes, fica difícil estabelecer com precisão o impacto final do seguro-desemprego sobre o mercado de trabalho. Regra geral, isto depende da taxa de reposição salarial (r), da sensibilidade da demanda por mão-de-obra com relação ao imposto sobre a folha de salários e de como os efeitos multiplicadores da demanda agregada, afetada pelo pagamento de benefícios, são transferidos para a demanda de trabalho.

Em face do exposto, optou-se por uma investigação a nível mais geral, buscando destacar o mencionado aspecto do efeito do seguro-desemprego sobre a demanda por trabalho decorrente dos efeitos multiplicadores dos gastos, uma análise praticamente não contemplada na literatura sobre o tema. Empiricamente, será feita uma avaliação do nível de empregos medido por N'_1 N''_1 . Nesse sentido, este texto busca destacar o fato de que o programa do seguro-desemprego coloca uma massa considerável de recursos em circulação, contribuindo para preservar parcela do poder de compra da economia. Pelo exposto, a circulação dessa massa de recursos pode afetar inúmeras variáveis, dentre as quais destacam-se nível de salários, nível de preços e nível de emprego. A discussão do impacto sobre salários e preços, embora de interesse, envolve maior grau de complexidade, contemplando aspectos como política salarial, papel dos sindicatos na evolução dos salários e inúmeros outros aspectos institucionais mais problemáticos de se avaliar nesta etapa inicial do seguro-desemprego. Resta, assim, avaliar as conseqüências do pagamento de benefícios sobre o nível de emprego, no sentido de que tais benefícios contribuem para preservar inúmeras vagas de trabalho, o que não ocorreria caso não existisse o seguro-desemprego. Não se desconhece que se trata de um enfoque bastante parcial,

mas que contudo é importante em face da necessidade de gerar uma massa crítica de conhecimento acerca de uma nova realidade no mercado de trabalho brasileiro.

2. Uma Metodologia para Avaliar o Impacto dos Gastos com Seguro-Desemprego Sobre o Nível de Emprego

2.1 A Geração de Empregos Através da Matriz de Insumo-Produto

O reconhecimento de que a expansão de qualquer atividade econômica implica expansão dos demais setores que lhe provêm insumos não é fato novo na economia, embora só recentemente tenham sido aperfeiçoadas metodologias de análise capazes de fornecer a real dimensão do fenômeno⁽⁸⁾. Regra geral, estes estudos que utilizam a matriz de insumo-produto têm por objetivo avaliar o potencial de geração de empregos dos itens que compõem a demanda final de bens e serviços, sujeitos à interferência governamental, através da execução de políticas econômicas, e tomados como exógenos. A capacidade de geração ou manutenção de empregos é tomada de forma ampla, incidindo não só na criação direta de emprego, mas também sobre o emprego indireto induzido pela produção dos componentes de demanda final, inclusive a geração de insumos necessários às atividades produtivas⁽⁹⁾.

Do ponto de vista formal, admite-se que:

$$X_i = \sum_{j=1}^n a_{ij} X_j + x_i \quad (5)$$

(8) O trabalho que se tornou clássico, ao analisar a interdependência entre os setores econômicos, foi o de LEONTIEF (1951) ao estudar a economia americana. Inúmeros outros textos foram então produzidos, estando resenhados em VIEIRA DA CUNHA (1980). Para o caso brasileiro, além desse texto, tem-se as contribuições de CALABI & ZYLBERSTAJN (1980), PRADO (1982) e KADOTA & PRADO (1982).

(9) Conforme KADOTA & PRADO (1982, p. 1).

onde:

- X_i = valor total da produção do setor i ;
 x_i = valor da demanda final do setor i (consumo, gastos etc.);
 a_{ij} = coeficientes técnicos da produção, obtidos a partir do valor das vendas do setor i para o setor j .

Observa-se que um aumento na demanda final de um setor tende a provocar um crescimento na produção dos demais setores e, partindo desta equação básica, é possível calcular qual será o impacto sobre a geração direta e indireta do produto, a partir do aumento da demanda de um setor. É necessário, entretanto, conhecer os coeficientes diretos de utilização de mão-de-obra de cada setor (u_j), os coeficientes técnicos da matriz (a_{ij}) e o salário médio de cada setor (ω_j). Os coeficientes de utilização de mão-de-obra resultam do quociente entre a folha salarial do setor e o valor da produção no setor. Os coeficientes técnicos são conhecidos e os salários médios podem ser

obtidos exogenamente. A utilização do salário médio é devido ao desconhecimento do número de trabalhadores necessários para produção de uma unidade de produto setorial, o que permitiria estimar diretamente os coeficientes de emprego, gerados a partir de um estímulo à demanda final.

Com essas informações, o passo metodológico seguinte implica obter, de forma indireta, o impacto sobre o emprego, posto que o aumento de demanda final leva à informação da elevação do valor adicionado setorial e, conseqüentemente, da elevação da folha de salários (FS) resultante em cada setor. Esta, dividida pelo salário médio exogenamente obtido, permite obter o volume de empregos diretos e indiretos gerados. Ou seja, chamando-se U a matriz diagonal de coeficientes diretos de mão-de-obra, e de A_{ij} o elemento da matriz inversa de coeficientes técnicos $(I - A)^{-1}$, onde I é a matriz identidade, e A é a matriz de coeficientes técnicos, tem-se:

$$\begin{bmatrix} u_1 & 0 \\ u_2 & \\ & \\ 0 & u_n \end{bmatrix} \begin{bmatrix} A_{11} & A_{1n} \\ & \\ A_{n1} & A_{nn} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 1 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} u_1 & A_{11} \\ u_2 & A_{21} \\ & \\ u_n & A_{n1} \end{bmatrix} \quad (6)$$

Esta matriz fornece, para um incremento de uma unidade monetária de gastos com bens finais do setor 1, os dispêndios adicionais de mão-de-obra (isto é, o aumento da folha salarial) para cada setor ($FS_j = u_j A_{1j}$) e, conseqüentemente, o total adicional de dispêndio em salários para a economia ($\sum_{j=1}^n u_j A_{1j}$).

Como se conhece, de fonte externa, o salário médio de cada setor ($\bar{\omega}_j$), os empregos direto e indireto por setor (E_j) serão obtidos através de:

$$E_j = \frac{FS_j}{\bar{\omega}_j} = \frac{u_j A_{1j}}{\bar{\omega}_j} \quad (7)$$

Esta tem sido, simplificada, a metodologia utilizada na avaliação do impacto de uma expansão da demanda sobre a geração direta e indireta do emprego. Uma ca-

racterística dessa metodologia é considerar o consumo privado como sendo exogenamente determinado. Para o impacto do pagamento de benefícios o consumo será endogeneizado e, a partir dessa consideração, incluir-se-á o seguro-desemprego dentro da análise. Isto é, admitir-se-á que o impacto se fará sentir pelos gastos em consumo agregado.

2.2. A Introdução do Seguro-Desemprego na Matriz de Insumo-Produto

Como ponto de partida, a equação (5) será redefinida de modo a destacar os valores componentes da demanda final x_i , isto é:

$$X_i = \sum_{j=1}^n a_{ij} X_j + C_i + Z_i \quad (8)$$

onde:

C_i = valor do consumo familiar de bens do setor i ;

Z_i = outros dispêndios finais de bens do setor i ;

O consumo de bens do setor i depende do gasto familiar agregado (G), que por sua vez depende da renda disponível familiar agregada, ou seja, de uma parcela do valor adicionado da economia (V) e do seguro-desemprego (SD). Tem-se, então, as seguintes equações completando o modelo:

$$C_i = c_i G \quad (9)$$

$$G = g (d V + SD) \quad (10)$$

$$V = \sum_{j=1}^n v_j X_j \quad (11)$$

onde:

c_i = propensão média a gastar das famílias com bens do setor i ;

d = coeficiente de distribuição às famílias do valor adicionado da economia (parâmetro indicando a distribuição de renda);

g = propensão média a consumir da economia;

v_i = coeficiente de valor adicionado do setor i .

Deve-se notar que ao incluir a propensão média a consumir da economia (g), bem como a propensão média a gastar no setor i , (c_i) e, ainda, a forma como se distribui o valor adicionado, o modelo leva em conta, simultaneamente, os efeitos multiplicadores da matriz de insumo-produto (Leontief), e os efeitos multiplicadores da demanda agregada (keynesianos).

Para se obter o impacto do seguro-desemprego sobre a produção setorial, e a partir daí sobre a geração de empregos, é preciso substituir (11) em (10) e esta em (9), resultando em:

$$X_i = \sum_{j=1}^n (a_{ij} + gdc_i v_j) X_j + c_i g SD + Z_i \quad (12)$$

onde aparece de modo claro que o impacto sobre a produção setorial decorrente dos gastos com seguro-desemprego é ponderado pelas propensões médias do gasto total (g) e do consumo com o grupo de bens i (c_i) das famílias.

Colocando-se em termos matriciais, ter-se-á a determinação de X para a economia como um todo:

$$X = (A + M) X + CgSD + Z \quad (13)$$

onde:

$$M = (M_{ij} = gdc_i v_j) \quad C = \begin{bmatrix} c_1 \\ c_2 \\ \vdots \\ c_n \end{bmatrix}; X = \begin{bmatrix} x_1 \\ x_2 \\ \vdots \\ x_n \end{bmatrix}$$

$$Z = \begin{bmatrix} Z_1 \\ Z_2 \\ \vdots \\ Z_n \end{bmatrix}; A = \begin{bmatrix} a_{11} & \dots & a_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{n1} & \dots & a_{nn} \end{bmatrix}$$

A resolução de X toma a seguinte forma:

$$X = (I - A - M)^{-1} (C.g . SD + Z) \quad (14)$$

Como o que interessa é o impacto do seguro-desemprego, pode-se supor constantes os demais itens da demanda final ($Z=0$), o que implica:

$$X = (I - A - M)^{-1} (C.g . SD) \quad (15)$$

A equação (15) expressa diretamente o elo existente entre os gastos com seguro-desemprego e volume de produção da economia. Se se quiser saber os acréscimos, dever-se-á supor uma situação onde já vigore o seguro. Caso isso não ocorra, a expressão (15) capta uma situação onde o seguro-desemprego está sendo introduzido na análise, ou seja, ele não apareceria explícito na equação, caso não existisse.

A determinação do volume adicional de emprego direto e indireto, em cada setor, a partir do aumento do produto gerado pelo pagamento do seguro, emana da equação (7), pois, com a geração de ΔX de produto, haverá também um incremento na folha salarial de cada setor, permitindo calcular o emprego adicional, uma vez conhecido o salário médio, conforme mencionado na seção anterior.

Deve-se observar que este procedimento desconsidera eventuais impactos sobre a demanda agregada e, conseqüentemente, sobre o emprego, oriundos da imposição de tributos para financiar os custos do seguro-desemprego, os quais possuem, nitidamente, um caráter contracionista da atividade econômica. Desta forma, a metodologia utilizada, e as hipóteses simplificadoras adotadas, acabam por destacar apenas o fluxo de gastos.

3. Aplicação da Metodologia e seus Resultados

3.1 Fonte de Dados e Alternativas de Simulação

Em decorrência do caráter de simulação, da ausência de dados mais precisos e da própria natureza indicativa deste texto, optou-se pela estimação do impacto de diversas alternativas de custos do seguro-desemprego, calculados em função das variáveis que o determinam (valor, duração do benefício e número de desempregados). O intuito foi o de fornecer valores que permitissem enquadrar o impacto do seguro-desemprego em intervalos possíveis de ocorrência.

Houve a preocupação, dentro das limitações dos dados, de utilizar situações típicas com relação ao custo do seguro-desemprego, em particular, enfatizando um período de "pico" de desemprego, em termos de número de desempregados, e outra de pequeno desemprego relativamente ao pico. No primeiro caso buscou-se evidenciar o que seriam custos na recessão e, no segundo,

procurou-se caracterizar um período de crescimento. De acordo com as informações da FIBGE disponíveis à época de redação deste texto, estas situações correspondiam aos meses de maio de 1984 e dezembro de 1985.

A tabela 1 contempla as estimativas oficiais do número de desempregados nas regiões metropolitanas e para o total das regiões urbanas do Brasil. A suposição é de que as taxas de desemprego dessas regiões são idênticas às aquelas calculadas pela FIBGE. Os resultados apresentados adiante referem-se ao desemprego urbano para o total do país.

A matriz utilizada foi a de relações inter-setoriais produzida pela FIBGE para o ano de 1975, adotando-se, por conveniência de análise, uma setorização mais agregada, para torná-la compatível com a cesta de consumo utilizada, sendo esta a fornecida pela estrutura de consumo da FIPE, para os anos 1981/1982. Esta estrutura refere-se à classe de renda de 2 a 6 salários mínimos, considerada apropriada para refletir o consumo esperado pelos beneficiários do seguro-desemprego em áreas urbanas. Simulou-se também o impacto dos gastos em consumo para uma cesta mais restrita de bens, na suposição de que os desempregados dependem o valor dos benefícios apenas em alimentos, transportes e medicamentos. A setorização da matriz e a sua correspondência com as listas de consumo utilizadas encontram-se na tabela 2.

3.2 Resultados Obtidos

A tabela 3 sintetiza os resultados alcançados para as alternativas contempladas de gastos com seguro-desemprego. Salienta-se que essas alternativas não puderam considerar determinados aspectos da legislação proposta pelo Decreto-Lei 2284 como, por exemplo, a necessidade de o trabalhador ter contribuído para a Previdência Social durante 36 meses nos últimos 4 anos. Por outro lado, as informações da Pesquisa Mensal do Emprego não são suficiente-

TABELA 1

ESTIMATIVAS DO NÚMERO OFICIAL DE DESEMPREGADOS NO BRASIL

Situação de Desemprego	Regiões Metropolitanas ^(a)		Brasil Urbano ^(b)		(1)/(3) (5)	(2)/(4) (6)
	Maio de 1984 ^(c) (1)	Dezembro de 1985 ^(d) (2)	Maio de 1984 (3)	Dezembro de 1985 (4)		
Taxa de desemprego (%)	9,32	3,76	9,32	3,76		—
Total de desempregados	1.241.093	5.880.221	3.234.694	1.383.794	0,38	0,42
Indivíduos buscando o primeiro emprego	160.641	81.231	388.163	166.055	0,42	0,49
Desempregados sem informações quanto a vínculo empregatício anterior	551.110	237.890	1.390.919	595.032	0,40	0,40
Desempregados que já trabalharam com carteira profissional assinada	529.342	261.100	1.455.612	622.707	0,36	0,42

Notas: (a) Correspondente às seis principais regiões metropolitanas do País, que compõem a taxa média de desemprego calculada pela FIBGE.

(b) Estimativa do número de desempregados na regiões urbanas, calculadas a partir da expansão da PEA urbana de 1980, à taxa de crescimento histórico de 4.0% a.a., à qual se aplicou a taxa de desemprego da FIBGE.

(c) Mês de maior número absoluto de desempregados no País, segundo a PME.

(d) Últimas informações disponíveis em junho de 1986.

Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego, FIBGE.

TABELA 2

CORRESPONDÊNCIA ENTRE A ESTRUTURA DE DESPESAS DO ICV DA FIPE (1981/1982) E A MATRIZ DE RELAÇÕES INTERSETORIAIS DA FIBGE (1975)-CLASSE DE RENDA DE 2 A 6 SALÁRIOS MÍNIMOS

ICV/FIPE (1981/1982) ⁽¹⁾ (1)	% do Total de Consumo Familiar (2)	Cesta Restrita de Bens (3)	Matriz FIBGE (1975) (4)
Alimentos	18,46	85,99	Produtos alimentares
Agropecuária	19,21	—	Agropecuária
Fumos e Tabacos	4,25	—	Fumo
Bebidas	3,42	—	Bebidas
Vestuário, calçados e acessórios em geral	8,06	—	Vestuário e calçados
Transportes, comunicações e viagens	10,54	9,56	Serviços de transporte e comunicações
Saneamento e abastecimento de água	1,11	—	Saneamento e abastecimento de água
Energia elétrica	2,61	—	Energia elétrica
Medicamentos	1,95	4,45	Indústria farmacêutica
Livros, jornais, revistas, loterias	0,63	—	Editorial e gráfica
Bens domésticos não duráveis e artigos de limpeza	1,79	—	Indústria de perfumaria, sabões e velas
Despesas diversas ⁽²⁾	27,97	—	Outros serviços
Total	100,00	100,00	

Notas: (1) Nos demais setores da matriz da FIBGE, os valores de consumo são nulos para efeitos de avaliação do impacto dos gastos com seguro-desemprego.

(2) Inclui: habitação (aluguel, impostos, telefone); saúde (médicos e hospitais); educação, recreação e cultura, e bens e serviços diversos.

Fonte: ICV/FIPE, 1981/1982 e Matriz de Relações Intersectoriais da FIBGE, 1975.

TABELA 3

ALTERNATIVAS UTILIZADAS PARA A AVALIAÇÃO DO IMPACTO SOBRE O EMPREGO ORIGINADO PELOS GASTOS COM SEGURO-DESEMPREGO BRASIL URBANO

Alternativas de Cobertura	Situação a que se Refere	Tipo de Benefício		Nível de Desemprego	Custo Cz\$ mil (Nº de Meses da Coluna (3))	Impacto Adicional Direto e Indireto no Emprego (1)	
		Duração (meses)	Valor (s.m.)			Cesta ICV/FIPE	Cesta Restrita
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
A	Desempregados com carteira assinada	4	70%	atual (dez/85)	1.402,3	126.594	149.499
B*	Desempregados com carteira assinada	6	1	atual	3.003,9	180.807	257.337
C	Total de desempregados	4	70%	atual	3.116,3	281.353	
D	Total de desempregados	6	1	atual	6.675,4	401.795	568.708
E	Desempregados com carteira assinada	4	70%	pico (maio/84)	3.278,0	295.958	459.198
F**	Desempregados com carteira assinada	4	1,5	pico	7.021,9	644.162	890.010
G	Total de desempregados	4	70%	pico	7.284,5	657.688	-
H	Total de desempregados	4	1,5	pico	15.604,2	1.408.841	680.687
I	Anúncio oficial*** (1986)		-	-	3.500,0	157.999	-
J	Anúncio oficial*** (1987)		-	-	7.800,0	234.743	-

Notas: (1) Empregos gerados/mantidos ao mês, durante a duração do benefício indicado na coluna (3). Ver texto para interpretação.

Equivale à alternativa de pagar 4 meses de benefício, aos desempregados com carteira assinada, ao valor de 1,5 s.m.

* * Equivale à alternativa de pagar 6 meses de benefícios, aos desempregados com carteira assinada, ao valor de 1 s.m.

* * Conforme *Jornal da Tarde* de 10/04/1986. Nesse caso, a coluna (6) refere-se ao gasto a partir do início do programa para 1986, e gasto anual para 1987.

Obs.: Para a cesta restrita de bens de consumo apenas as alternativas mencionadas na coluna (8) foram calculadas.

mente claras para permitir uma definição dos desempregados que terão acesso ao programa, informando apenas o número de desempregados “que tiveram carteira profissional assinada” Por esta razão, os dados utilizados e os resultados obtidos devem ser tomados apenas como indicativos da magnitude do fenômeno em análise.

É conveniente destacar, também, que a falta de acesso às informações sobre a distribuição salarial dos dispensados impôs que se trabalhasse com os limites de valor dos benefícios estabelecidos no Decreto-Lei, sendo que o valor realmente observado deve encontrar-se entre esses valores extremos. Ademais, tais resultados devem ser interpretados num contexto onde o seguro-desemprego encontra-se funcionando em sua plenitude, ou seja, os resultados refletem uma situação onde o fluxo de desempregados no mês corresponde aos números da tabela 1.

Supondo-se que todos os desempregados existentes em dezembro de 1985, um período caracterizado como de desemprego baixo, recebam benefícios dentro dos limites estabelecidos pelo Decreto-Lei 2284, isto é, 70% do salário mínimo (alternativa A) ou 1,5 salários mínimos (alternativa B) durante 4 meses, os gastos com seguro-desemprego auxiliam, respectivamente, na manutenção de 126.539 e 180.807 empregos/mês. Isto é, supondo-se que o pagamento de benefícios passe a se constituir num fluxo mensal, então (mensalmente) o seguro-desemprego contribuirá para manter aquele nível de emprego indicado na coluna (7) da tabela 3(10). Alternativamente, isso equivale dizer que, observando-se somente o pagamento de benefícios atuando em sua plenitude, haverá um impacto adicional sobre o emprego direto

(10) Para saber o montante do gasto mensal com seguro-desemprego basta dividir os valores da coluna (6) pelos da coluna (3).

e indireto no montante dos valores indicados pelas colunas 7 (cesta de bens do ICV) e 8 (cesta restrita de bens), conforme for o caso.

Deve-se notar que a alternativa *B* coincide, pelas suas características, com proposição antiga sempre defendida pelo autor, que sugere um prazo de recebimento em torno de 6 meses, em troca de um benefício fixo, no valor de um salário mínimo.

Caso a proposta oficial fosse examinada num contexto de pico de desemprego (alternativas *E* e *F*), os gastos com seguro contribuiriam para manter entre 295 e 644 mil empregos/mês, aproximadamente. Nesse caso, a proposta do autor, de pagar um benefício no valor de um salário durante 6 meses, coincidiria com a alternativa *F*, correspondente à proposta oficial, na hipótese de que todos os desempregados recebam 1,5 salários mínimos, mas apenas durante 4 meses.

As alternativas *I* e *J* são interessantes de se analisar, pois correspondem aos valores anunciados pelo governo quanto às estimativas previstas para gastos com seguro-desemprego no corrente ano – 1986 – e para 1987. Supondo-se que os órgãos do governo possuam informações mais precisas quanto aos itens que compõem o cálculo do custo total dos benefícios, pode-se admitir que o impacto sobre emprego direto e indireto está próximo de 235 mil vagas, na hipótese de um fluxo mensal de pagamento de benefícios no montante de Cz\$ 650 mil.

É interessante notar que o poder de manutenção do emprego originado pelo pagamento de benefícios é bastante sensível ao vetor de consumo utilizado. Para isto, basta observar a coluna (8), que contém a aplicação da metodologia acima, admitindo-se que os gastos compõem-se da cesta restrita de bens, descrita na coluna (3) da tabela 2.

Como exemplo, tomar-se-á a alternativa *B*, que representa a proposta do governo, caso em que todos os trabalhadores receberiam 1,5 salários mínimos durante 4 me-

ses. Enquanto pela estrutura de consumo ICV/FIPE o potencial de geração de emprego adicional direto e indireto é de cerca de 180 mil vagas, quando o padrão de consumo é mais restrito, concentrando-se em produtos alimentares, transportes e medicamentos, esse potencial aumenta para 257 mil vagas, isto é, eleva-se cerca de 42%, percentual este nada desprezível. Dentro da metodologia adotada isso ocorre porque os gastos concentram-se ainda mais em setores que, além de serem intensivos no uso da mão-de-obra, utilizam insumos igualmente intensivos em produzir bens onde o trabalho é empregado em larga escala. Nesse sentido, se se supusesse que todo pagamento de benefícios fosse gasto com alimentação, a manutenção de trabalho seria ainda maior.

Observa-se, ainda, que isso modifica a relação entre os gastos com seguro-desemprego e empregos mantidos. No caso de a estrutura de consumo utilizada ser semelhante à do ICV/FIPE, cada Cz\$ 10.000,00 pagos por mês como benefícios contribuem para a manutenção de cerca de 3,6 vagas de emprego/mês, enquanto que se se admitir uma cesta restrita de bens, essa relação elevar-se-á para 5,1 vagas de empregos mantidos ao mês.

Até aqui, investigou-se a questão da manutenção do emprego originada pelos gastos com seguro-desemprego, observando-se unicamente o total de emprego direto e indireto. A tabela 4 traz para a cesta ICV/FIPE os resultados desagregados para algumas alternativas apresentadas na tabela 1. Nela, verifica-se que, sem dúvida, apenas três setores (agropecuária, vestuário e calçados e outros serviços) representam mais de 50% do poder de manutenção do emprego. Outros setores são também importantes, como por exemplo, comércio, produtos alimentares, têxtil, serviços de transportes, bebidas, financeiro e energia elétrica.

Ainda com relação à metodologia empregada e tendo em vista algumas relações existentes entre variáveis, devem ser destacadas as seguintes observações: em pri-

TABELA 4

IMPACTO DOS GASTOS COM SEGURO-DESEMPREGO SOBRE O NÍVEL DE EMPREGO, SEGUNDO VÁRIAS ALTERNATIVAS E PARA TODOS OS SETORES DA MATRIZ (VAGAS MANTIDAS AO MÊS DE PAGAMENTOS DE BENEFÍCIOS)

Setores da Matriz	Alternativa A	Alternativa B	Alternativa D	Alternativa F	Alternativa H	% Sobre o Emprego Gerado
1. Agropecuária	20.221	43.315	96.255	101.251	225.001	16,00
2. Extrativa Mineral	191	409	908	955	2.122	0,15
3. Minerais não metálicos	410	879	1.952	2.054	4.564	0,32
4. Metalúrgica	1.038	2.222	4.938	5.194	11.543	0,82
5. Mecânica	1.965	2.282	5.070	5.333	11.851	0,84
6. Material elétrico e de comunicação	310	664	1.475	1.551	3.447	0,24
7. Material transporte	388	826	1.838	1.931	4.291	0,30
8. Madeira	475	1.058	2.261	2.378	5.284	0,37
9. Mobiliário	58	124	276	290	644	0,05
10. Papel e papelão	747	1.601	3.556	3.741	8.313	0,59
11. Borracha	308	659	1.465	1.541	3.424	0,24
12. Couros e peles	2.306	4.940	10.826	11.546	25.658	1,82
13. Indústria farmacêutica	656	1.404	3.119	3.281	7.291	0,52
14. Perfumes, sabões e velas	306	654	1.453	1.529	3.397	0,24
15. Química	1.241	2.659	5.908	6.215	13.811	0,98
16. Têxtil	8.232	17.633	39.185	41.218	95.196	6,5
17. Vestuário e calçados	17.120	36.843	81.871	86.122	191.381	13,58
18. Produtos alimentares	6.322	13.542	30.092	31.654	70.342	4,99
19. Bebidas	2.433	5.211	11.580	12.181	27.068	1,92
20. Fumo	926	1.984	4.408	4.637	10.304	0,73
21. Editorial e gráfica	1.033	2.213	4.918	5.173	11.496	0,82
22. Indústrias diversas	1.252	2.681	5.957	6.227	13.296	0,99
23. Energia elétrica	4.110	8.804	19.563	20.579	45.730	3,25
24. Saneamento, abastecimento de água	1.218	2.609	5.797	6.098	13.551	0,96
25. Construção civil	0000	0000	0000	0000	0000	0,00
26. Distribuição	336	719	1.598	1.681	3.735	0,27
27.-Comércio	10.490	22.469	49.931	52.523	116.718	8,28
28. Serviços de transporte	9.841	21.080	46.843	49.275	109.499	7,77
29. Financiamento	5.400	11.567	25.705	27.039	60.087	4,26
30. Outros serviços	28.108	60.211	133.801	140.745	312.767	22,2
Total	128.594	180.807	401.795	644.162	1.408.841	100,00

Nota: As alternativas C, E, G e I não foram aqui colocadas por questão de conveniência.

Fonte: Cálculos elaborados pelo autor, correspondentes à utilização da estrutura de consumo do ICV/FIPE, conforme a tabela 2.

meiro lugar, devido à linearidade do modelo, o quociente entre o total de gastos e o volume de emprego obtido é constante dada uma cesta de bens; em segundo lugar, é também constante a distribuição total do emprego, segundo os setores de atividade, qualquer que seja a alternativa; e, finalmente, convém notar que a construção civil não participa na manutenção do emprego porque, embora utilize insumos de outros setores, não apresenta demanda final pelo seu produto, no espírito da metodologia aqui adotada.

A observação mais atenta revela ainda que, de acordo com o esperado, os setores que mais contribuem para geração direta e indireta de emprego são aqueles que possuem um alto coeficiente de utilização de

mão-de-obra (emprego direto). Alguns setores, como a agropecuária, utilizam mão-de-obra em larga escala, e outros, ao utilizarem insumos agropecuários, como por exemplo, o setor de produção alimentar, acabam por gerar produtos que utilizam grande quantidade de mão-de-obra, tanto direta como indiretamente.

Para alguns setores como o têxtil, a agropecuária e os produtos alimentares, ao fato de já utilizarem mão-de-obra mais intensivamente adiciona-se o aspecto de pagarem os menores salários médios, o que, dentro da metodologia aqui adotada, implica maior potencial de manutenção de empregos diretos e indiretos. Para isso basta observar a equação (7), onde o salário médio aparece no denominador.

3.3. O Impacto Sobre a Taxa de Desemprego

Uma análise de natureza semelhante à empreendida neste estudo sempre demanda um aspecto comparativo pois, na verdade, muitas vezes os resultados obtidos não representam alguma magnitude que possa ser considerada relevante. Nesse sentido, descarta-se, de imediato, qualquer comparação com outros gastos como, por exemplo, investimento, pois o pagamento de benefícios aos desempregados não é algo que possa ser colocado de forma alternativa a outros projetos que conduzam à geração de emprego. Desde que o desemprego é inevitável e algo não desejado, não cabe comparações com outros tipos de dispêndios. Por certo, é lícito falar em políticas de emprego que poderiam ser financiadas com os recursos despendidos no pagamento de benefícios. Mas, conforme exaustivamente discutido em Chahad (1986), são inúmeras as falácias, dificuldades e enganos em comparar políticas de emprego com seguro-desemprego, razão pela qual não se deterá nessa discussão.

Uma forma de avaliar a magnitude do impacto do seguro-desemprego em termos comparativos seria simular as consequências que os resultados até aqui apresentados teriam sobre um parâmetro importante no mercado de trabalho, qual seja, a taxa de desemprego aberto. Para isso, algumas suposições simplificadoras se impõem. Uma diz respeito a interpretar os resultados desta seção não como potencial na manutenção de empregos originados pelos gastos com seguro-desemprego, mas sim, admitir que os mesmos se transformam em empregos de fato gerados. Com isso é possível verificar o impacto sobre a taxa de desemprego. Uma segunda suposição é escolher o próprio mês utilizado como base de cálculo dos custos do seguro-desemprego, ignorando que a criação de novos empregos obedece a determinadas defasagens entre o gasto e a ação empresarial no sentido de criar novas vagas.

Admitindo esse procedimento, as taxas de desemprego da tabela 1 foram recalcula-

das, agora descontados os empregos direto e indireto criados adicionalmente pela reposição da parcela do poder de compra da economia, na forma de pagamento do seguro-desemprego. As "novas" taxas encontram-se na tabela 5, dispostas de acordo com as alternativas anteriormente mencionadas. Obviamente, quanto mais liberal for o pagamento de benefícios no sentido de englobar todos os desempregados, e não somente aqueles com carteira assinada, maior o impacto sobre a redução da taxa de desemprego.

Tem-se consciência da fragilidade desses cálculos, tanto pela ausência de informações mais precisas à disposição do usuário, quanto, e principalmente, pelos inúmeros supostos simplificadores que se impuseram, o que, somados aos problemas que reconhecidamente existem em modelos matriciais, não permitem a obtenção de magnitudes mais precisas. Daí porque a ênfase dada à natureza ilustrativa e de simulação destes cálculos.

4. Outros Impactos do Seguro-Desemprego na Economia Brasileira: Avaliação Preliminar

Finalmente, nesta etapa de adoção de implantação do seguro-desemprego, impõe-se a discussão de dois aspectos relevantes acerca do impacto do seguro-desemprego sobre o agregado econômico, quais sejam, a possível pressão inflacionária e a questão da adoção do programa num contexto marcado pela restrição externa. Isto será feito sem a utilização de qualquer instrumental empírico, apoiando-se apenas no instrumental teórico/conceitual de cunho macroeconômico.

4.1 Efeitos do Seguro-Desemprego sobre Preços e Salários

As questões relativas ao impacto sobre preços não são isentas de complexidade, pois surgem de várias formas. Uma diz res-

TABELA 5

SIMULAÇÃO DO IMPACTO DO SEGURO-DESEMPREGO NAS TAXAS
DE DESEMPREGO^(a) BRASIL URBANO
(em percentagem)

Alternativas de Cobertura ^(b) (1)	Desemprego Observado Mês (2)	Taxa (3)	Taxa Ajustada de Desemprego (4)	Magnitude da Queda % (5)=(3)-(4)/(3)
A	dez/85	3,76	3,41	9,30
B	dez/85	3,76	3,02	19,68
C	dez/85	3,76	3,00	20,21
D	dez/85	3,76	2,12	43,62
E	mai/84	9,32	8,47	9,30
F	mai/84	9,32	7,49	19,68
G	mai/84	9,32	7,43	20,27
H	mai/84	9,32	5,26	43,56

Notas: (a) Taxas contidas na tabela 1. Adotou-se a suposição ilustrativa de que o impacto do seguro seria na taxa do mês utilizado para cálculo.

(b) Ver tabela 3 para descrição das alternativas.

Fonte: Elaboração do autor. Ver texto para interpretação.

peito ao impacto direto causado pela demanda de consumo que se origina do pagamento de benefícios, notadamente numa etapa inicial. Outra fonte de pressão seria advinda das necessidades de financiar o programa, seja tributando a empresa ou utilizando recursos do governo e, finalmente, devido à interdependência entre preços e salários originada da rigidez salarial, decorrente da existência do seguro-desemprego e discutida em Chahad (1986, cap. 10).

A pressão de demanda sobre os preços somente ocorrerá, devido ao pagamento de benefícios, se os setores produtores de consumo, onde imediatamente serão gastos esses recursos, estiverem operando próximo de sua plena capacidade. Nesse particular, o programa foi adotado num momento crítico, pois é inegável que a reforma monetária trouxe um razoável aquecimento da demanda, ao qual se poderia somar a massa de recursos despendida com o seguro-desemprego. Na medida em que o crescimento do emprego e da produção não forem

sustentados por um plano coerente de investimentos que impeça os estrangulamentos que advirão, poder-se-á ter caracterizada uma pressão inflacionária.

Mas isso se deve a um momento particular da realidade brasileira, em que a euforia consumista, associada às indefinições do futuro da economia, estão aproximando esta da plena utilização. Em condições normais não haveria pressão inflacionária, uma vez que a reposição salarial originada pelo pagamento de benefícios é apenas parcial, e sensivelmente menor que a massa salarial que se reduz pelo desemprego. Nesse sentido, pelo lado da demanda, e dentro do rigor analítico, isso representaria que a "deflação" causada pela redução da massa salarial não seria tão acentuada devido à reposição originada pelo pagamento dos benefícios, permitindo concluir que a introdução do programa afetará os preços apenas nas condições de intensa utilização de capacidade instalada no país. Como aparentemente o programa tem sido procurado por parcela inexpressiva dos desempregados, a ques-

tão da possível pressão inflacionária não se coloca no momento de implantação do seguro-desemprego.

Pelo lado do financiamento, as pressões somente poderão ser apreciadas quando o programa estiver funcionando normalmente e as contribuições contiverem parcela de tributos recolhidos junto às empresas. De fato, aceitando-se que as empresas tentam repassar um novo tributo, é possível, como em geral ocorre em qualquer economia, que isso gere uma pressão inflacionária. Vários aspectos devem aqui merecer atenção. De forma geral, mesmo que ocorra uma pressão, esta evidentemente ocorrerá uma única vez, no início, e tenderá a se esgotar, a menos que modificações em alíquotas sejam constantes. Ademais, no contexto brasileiro isso pode não ocorrer, caso a tributação que recair sobre a empresa seja feita no contexto de uma profunda reformulação tributária, onde não haja a criação de um novo imposto, mas sim, uma destinação de recursos gerados pela empresa para programas sociais. Dessa forma, a substituição de tributos dentro da empresa pode não levar ao chamado repasse. Por outro lado, se este tributo for recolhido com base no nível de rotatividade de mão-de-obra provocado pela empresa, essa forma de tributação, segundo Lester (1962), pode não causar pressões inflacionárias devido à distribuição de taxas que resulta entre firmas monopolistas e competitivas, recaindo em maior escala sobre estas últimas, as quais possuem menos poder de repasse para preços.

Finalmente, outro aspecto que está associado à questão de variação de preços diz respeito às possibilidades de rigidez salarial embutida no seguro-desemprego. Isto é, de fato, verdade. Todavia, deve-se enfatizar o lado positivo que daí decorre: não será mais tão fácil ajustar a economia penalizando todos os trabalhadores com base em corte salarial. Agora, com seguro-desemprego, ocorre uma natural facilidade dos sindicatos em barganhar salários, e como se sabe que a inflação e os salários estão intimamente associados, pode se aventar

que rigidez de salários pode se transformar em rigidez de preços. De qualquer forma, o seguro-desemprego representa um fortalecimento dos sindicatos na direção da preservação do poder de compra dos trabalhadores, que poucos questionarão ser necessário num capitalismo que se pretende sadio.

4.2 Seguro-Desemprego e Restrição Externa

O instrumental econômico tradicional mostra que o manuseio da demanda agregada cumpre importante papel na política econômica voltada para satisfazer a chamada restrição externa. Desde que, conforme mencionado, os gastos com seguro-desemprego representam um importante impacto sobre a demanda agregada, torna-se pertinente investigar, sucintamente, sua introdução numa realidade marcada pela existência de crise no setor externo⁽¹¹⁾.

Para isso, convém relembrar a identidade básica das contas regionais do país:

$$(S - I) + (T - G) + (X - M) \equiv 0 \quad (16)$$

S = Poupança;

I = Investimento;

T = Tributos;

G = Gastos do governo;

X = Exportações;

M = Importações.

Esta equação diz que, dando um nível de renda nacional, a qualquer desequilíbrio nos setores (privado, governamental ou externo), deve corresponder desequilíbrios em outros setores para garantir o equilíbrio conjunto. Por exemplo, à ampliação do déficit do governo deve corresponder um superávit comercial idêntico ou, então, isso deve ocorrer no setor privado. Pode-se analisar na equação (16), sumariamente, o impacto do seguro-desemprego de duas formas: (a) efeitos sobre o consumo e a poupança e (b) efeitos sobre o déficit.

(11) Focaliza-se a economia apenas pelo seu lado real, pois admite-se que os fluxos financeiros são contrapartida daquele aspecto.

Desde que a introdução do seguro-desemprego afete os níveis de consumo e poupança, para que a renda não se altere é necessário uma compensação nos níveis de investimento (redução) ou aumento no déficit do governo, ou então, mantidas as exportações, gerar um superávit comercial maior, reduzindo as importações. Nesta perspectiva, entende-se que a implantação do programa foi realizada num momento bastante oportuno, em face do crescimento da renda. Isso não requer nenhuma política específica para manutenção ou ampliação do superávit do setor externo em decorrência da introdução do seguro-desemprego. Pode-se até mesmo elevar a tributação para financiar esse programa, devido a situação de crescimento da renda nacional. Em outras palavras, numa situação onde a questão externa é grave e a conjuntura recessiva, para enfrentá-la, o seguro-desemprego deveria ser introduzido sem a criação de demanda adicional.

Isso pode ser melhor observado enfatizando-se apenas a questão do impacto do pagamento dos benefícios sobre os níveis de renda e produto. O raciocínio considera que igual parcela de recursos é transferida do setor privado para o setor público, na forma de tributos, para financiar o pagamento de benefícios. Observando-se a equação a seguir, obtida de Chahad (1986, p. 486),

$$y = k \cdot [bB + D] \quad (17)$$

onde:

Y = Renda nacional;

B = Montante de gastos com benefícios;

D = Outros componentes da demanda final;

k = Multiplicador dos gastos;

b = Propensão marginal a consumir.

ao se introduzir a questão dos tributos, e dividindo-se estes pelas parcelas destinadas às despesas gerais do governo (T_g) e a financiar o seguro-desemprego (T_{sd}), a equação (17) se transforma em:

$$y = K [bB - bT_g - bT_{sd} + D] \quad (18)$$

O efeito multiplicador do pagamento de benefícios é igual, em valor absoluto, ao efeito multiplicador sobre a renda, devido aos tributos recolhidos para financiar o seguro-desemprego, porém, com sinais contrários. Desta forma, qualquer elevação nos tributos que seja transformada em igual montante no pagamento de benefícios deixa invariante a renda nacional de equilíbrio, mantidos constantes os outros componentes da demanda.

Algumas conclusões se originam dessa constatação. A primeira é que, havendo transferência de recursos entre os setores da sociedade, torna-se mais fácil a implantação do seguro-desemprego, independente do contexto ser recessivo ou não e/ou ainda marcado por restrições externas graves. Em segundo lugar, transparece o caráter redistributivo embutido no seguro-desemprego, na medida em que tributos são coletados e transferidos para os desempregados, ainda que a renda não venha, necessariamente, a se alterar. Nesse particular, é relevante a forma como os impostos incidirão sobre os segmentos da sociedade para financiar um tributo dessa natureza. Aqui, ressalta-se novamente a necessidade de contribuição da empresa e, também, outras formas de tributo sobre os rendimentos gerais não provenientes do trabalho assalariado, e que conduzam a uma maior justiça redistributiva.

Por último, convém observar que a questão de expansão ou manutenção de empregos discutidas na seção anterior se coloca com maior propriedade quando o ciclo da atividade econômica é considerado. Ou seja, em períodos recessivos, com benefícios maiores que tributos, torna-se correto falar em manutenção de emprego originada pelo pagamento do seguro-desemprego, enquanto no período de *boom*, com a diferença entre benefícios e tributos se estreitando, ou mesmo pendendo para o lado dos tributos, o seguro deve ser interpretado como contribuindo, pelo menos teoricamente, para prevenir pressões inflacionárias, já que o emprego está naturalmente crescen-

do, auxiliado em parte, mas em escala diminuta, pelo pagamento de benefícios.

Considerações Finais

A adoção do seguro-desemprego através do Decreto-Lei 2284 veio suprir uma necessidade histórica que há muito se impunha no plano de assistência aos desempregados, fazendo também emergir uma nova realidade na economia brasileira e, principalmente, no mercado de trabalho. Este artigo, embora reconhecendo o inegável caráter humanitário e de justiça social embutidos no pagamento de benefícios, abordou o seguro-desemprego sob uma ótica econômica, no sentido em que procurou enfatizar aspectos relativos ao comportamento dos agentes econômicos no plano microeconômico e, sobre a demanda, nível de emprego e nível de preços, no plano macroeconômico.

A partir de considerações a respeito do impacto do seguro-desemprego sobre o mercado de trabalho, com destaque para os efeitos dos gastos com benefícios sobre a demanda por mão-de-obra, pôde-se constatar que, do ponto de vista teórico, o pagamento de benefícios, quando excluída a questão referente aos tributos para financiá-los, contribui para impedir uma queda maior do nível de emprego. Em outras palavras, o seguro-desemprego, ao repor parcela dos rendimentos perdidos pelos trabalhadores impede que a renda do fator trabalho caia na mesma proporção que a demanda agregada.

Por meio da utilização da matriz de insumo-produto, procurou-se avaliar esse poder de manutenção de vagas decorrente dos gastos com benefícios. Os resultados alcançados refletem uma cifra que não pode ser comparada a qualquer outro tipo de

gastos, pois, por princípio, o seguro-desemprego não pode ser colocado como alternativa de dispêndio. Por outro lado, os resultados obtidos devem ser analisados num contexto de muita cautela, pelos inúmeros supostos metodológicos realizados e, também porque as informações utilizadas sobre o número provável de beneficiários do programa são de caráter bastante parcial.

Toda a análise se fundamentou na idéia de um programa já em pleno funcionamento, caracterizando um fluxo contínuo de pagamento de benefícios, o que ainda não ocorre no Brasil. Ademais, ao destacar situações de pequeno desemprego e em períodos recessivos, o artigo buscou destacar a importância do seguro-desemprego dentro do ciclo econômico. Tratou-se, portanto, de investigar unicamente uma questão *potencial*, mesmo porque a criação de emprego e abertura de novas vagas é algo que depende de inúmeras outras variáveis, cuja análise foge ao escopo deste trabalho. Essa insistência visa esclarecer ao leitor que não decorre da análise que “quanto mais desempregados, melhor, pois maior será o número de vagas mantidas”, conclusão esta que pode emanar dos mais desavisados, mas não do autor. Pretendeu-se apenas demonstrar que pagar benefícios tem impactos sobre o nível de atividade econômica, com reflexos no mercado de trabalho. Neste contexto, os números gerados recaem sobre uma segunda ordem de importância.

Finalmente, mesmo reconhecendo os inúmeros problemas que tiveram que ser superados, buscou-se contribuir para gerar uma massa crítica de conhecimentos sobre uma nova realidade no mercado de trabalho brasileiro, visando criar uma tradição para se lidar com problemas relativos ao seguro-desemprego.

Referências Bibliográficas

- BLAUSTEIN, S. & CRAIG. *An International Review of Unemployment Insurance Schemes*. The W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan, 1977.
- CALABI, A. & ZYLBERSTAJN, H. *O Setor Público e o Emprego*. São Paulo, FIPE/MTb, 1980 (mimeo).
- CHAHAD, J.P.Z. *Seguro-Desemprego: Lições da História e Perspectivas para o Brasil*. Tese de Livre-Docência. São Paulo, FEA/USP, 1986.
- . *O Seguro-Desemprego no Cenário Internacional*. São Paulo, IPE-USP, 1984 (Relatório de Pesquisa nº 19).
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – FIBGE. *Matriz de Relações Interseoriais no Brasil, 1975*. Rio de Janeiro, 1980.
- HART, R.A. Unemployment Insurance and the Firm's Employment Strategy: A European and United States Compensation. *Kyklos*, 35(4):648-672, 1982.
- HATTON, T.J. Unemployment Benefits and the Macroeconomic of the Interwar Labor Market: A Further Analysis. *Oxford Economic Papers*, 35: 486-505, 1983.
- KADOTA, D. & PRADO E. *Multiplicadores de Emprego no Brasil*. São Paulo, IPE/USP, 1982 (mimeo).
- LEONTIEF, W.W. *The Structure of American Economy, 1919-1939*. New York, Oxford University Press, 1951.
- LESTER, R. The Economics of Unemployment Compensation. Princeton, Princeton University, Industrial Relation Sections, 1962.
- PRADO, E. Setor Público e Emprego no Brasil. *Revista Estudos Econômicos*, 12(2). São Paulo, IPE/USP, 1982.
- SPLINDER, Z.A. & MAKI, D. More on the Effects of Unemployment Compensation on the Rate of Unemployment in Great Britain. *Oxford Economic Papers*, New Series, nº 1, março 1979.
- VIEIRA DA CUNHA, P. *Modelos de Emprego: Resenha e Notas para uma Discussão Informada*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1980 (Texto para Discussão Interna).